

Capítulo XXIII

EL CUERPO DIPLOMÁTICO

En las páginas precedentes hemos tenido ocasión de apreciar la evolución general del servicio exterior mexicano hasta 1934. En este capítulo abordaremos en particular el desarrollo del Cuerpo Diplomático.

Organización y desarrollo en el siglo XIX

La administración pública mexicana no tuvo reformas en gran escala desde su nacimiento en 1821, hasta la reorganización que fue entre abril y mayo de 1853. Lucas Alamán fue designado Secretario de Relaciones Exteriores dentro del proyecto general que él mismo ideó para la reforma de la administración gubernamental.

Como parte de la reforma se reorganizó la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, formada por 20 empleados, que fueron distribuidos en las tres secciones que la integraban. Los antiguos planteamientos formulados en 1829-1831 sobre la profesionalización del personal de oficina, cristalizaron cuando Alamán mandó que para ingresar a las Secciones de América y de Europa, los postulantes demostraran el dominio del inglés, francés e italiano. Al mismo tiempo, debido a que se hicieron más evidentes los problemas de idoneidad de los servidores públicos del

Cuerpo Diplomático, se le reestructuró cabalmente con base en el proyecto de Alamán.¹

El Cuerpo Diplomático fue organizado de la siguiente manera:

Enviados extraordinarios
Ministros residentes
Encargados de negocios
Secretarios de legación
Oficiales.

Al mismo tiempo se determinó que el orden de prelación de los servidores de lo exterior sería en atención de su antigüedad, no por la categoría de la misión. Por cuanto a la oficina de la Legación ordinaria, estaría integrada por el Ministro Residente, el Secretario y el Oficial. Igual que en el caso de la planta, al Cuerpo Diplomático se le exigía probidad, aptitud y una carrera profesional, en tanto que para los cargos de Secretario y de Oficial de la Legación se requería la experiencia previa en el servicio diplomático, además de dominar el francés y la lengua propia del país del caso; así como demostrar conocimientos de legislación, geografía, derecho de gentes y del país, y de historia de México.

Hay que recordar que desde 1836, en contraste con la política generalizada en el sentido de suprimir la estabilidad y otros derechos de los servidores públicos, aquellos dedicados al servicio exterior contaban con un sistema de pensiones y retiros en función de los años de servicio. Destacó el mandato que dentro de cada Legación sólo habría un Agregado, pero a condición que se dedicara exclusivamente a la carrera diplomática. La nueva reglamentación, inspirada en el concepto de permanencia dentro de esta carrera, estableció el derecho de estabilidad para quien se desempeñara por seis meses como Secretario de Legación e incluso se dispuso el abono de dinero para proveerle de casa. Tardó mucho una aclaración correctiva al respecto, dictada en marzo 27 de 1857, que explicó que la estabilidad referida únicamente correspondía a la cantidad relativa a cubrir los gastos de casa, no del empleo en sí.

Finalmente, por primera vez se introdujo el principio de responsabilidad oficial de los servidores públicos de la diplomacia, confiándose las competencias respectivas a la Corte Suprema.

¹ "Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano", de agosto 25 de 1853. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*. Dos tomos. Tomo I, México, 1981, pp. 18-23.

En contraste con los progresos anotados, se conservó el criterio de amovilidad de los miembros de la carrera diplomática, para los cuales, como para otros servidores del Gobierno, pendía sobre su cabeza la espada de Damocles del despido.

La organización del Cuerpo Diplomático estuvo vigente hasta 1888, año en que se le introdujo un nuevo arreglo, y se establecieron las diversas clases de misiones diplomáticas que se dividieron de la siguiente manera: misiones especiales y plenipotenciarias, legaciones extraordinarias y plenipotenciarias, legaciones plenipotenciarias, legaciones de ministros residentes y legaciones de encargados de negocios.²

Los miembros del servicio diplomático siguieron siendo nombrados por el Ejecutivo Federal, pero tal nombramiento era ratificado por la Cámara de Senadores. Sin embargo, el ingreso quedó condicionado por un examen suscitado en las escuelas públicas o a través de un título profesional que avalara las materias de dicho examen; o en su caso, un examen efectuado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. A los Secretarios de Legación se exigía saber gramática castellana, hablar francés y traducir inglés, además del idioma del país en el cual desempeñarían sus labores. Debía demostrar conocimientos de latín, raíces griegas, historia de México, derecho internacional, diplomacia, e historia y geografía generales.

El Cuerpo Diplomático fue reorganizado de la siguiente manera:

- Enviados especiales y ministros plenipotenciarios
- Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios
- Ministros residentes
- Encargados de negocios
- Encargados de negocios *ad interim*,
- Primer Secretario
- Segundo Secretario
- Tercer Secretario
- Agregado.

En esta época se inauguró el procedimiento de nombrar agregados militares y navales dentro de las Legaciones. En ellas se desempeñaban los agregados con

² "Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano", de mayo 7 de 1888. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 76-84.

carácter honorífico que deberían sustentar por sí mismos su estancia fuera del país, además de saber hablar francés y asumir el compromiso de seguir la carrera diplomática.

Una mejora sustancial hacia la profesionalización del servicio público de la diplomacia, además de los requisitos de ingreso y conocimientos, fue el establecimiento de reglas fijas de promoción. El ascenso de Agregado hasta la categoría superior de Encargado de Negocios se sujetó rigurosamente a la antigüedad, es decir, se favoreció relativamente la permanencia.

A pesar de estos progresos hacia la profesionalización del servidor público diplomático por cuanto ingreso por méritos, aún no disfrutaba de la estabilidad y el retiro que son esenciales en la carrera administrativa.

Por tratarse de una función de Estado que se efectuaba en atención al interés nacional, se restringió el rango de poder discrecional de los servidores diplomáticos y se les sujetó a las instrucciones emitidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Para limitar estrictamente los deberes de cada uno de los miembros de las misiones, se determinó escrupulosamente las tareas que debían cumplir a partir del titular de la Legación, el Jefe de Misión. Dentro de esta disposición que dio arreglo al Cuerpo Diplomático se establecieron criterios sobre el despacho de los negocios exteriores, de modo que entre otros aspectos, sirvió de marco a los reglamentos interiores a que se sujetaban las legaciones en el exterior, pues además se determinaban las responsabilidades oficiales a que estaban obligados.

No pasó mucho tiempo para que el Cuerpo Diplomático fuera nuevamente reorganizado, tal como ocurrió en 1896.³ Uno de los cambios perceptibles, en contraste con la normatividad de 1888, fue la separación entre los aspectos generales relativos al Cuerpo Diplomático y aquellos otros más específicos que estaban ligados al funcionamiento, condiciones y limitaciones relacionadas con las legaciones. Lo primero se arregló en una Ley, lo segundo en su reglamento. Así, las cuestiones propiamente referentes a la organización de éstas últimas se acomodó en el reglamento con beneficios para el Cuerpo Diplomático, cuya Ley correspondiente se ciñó propiamente a la carrera, extendiendo y enriqueciendo aspectos relativos al ingreso, promoción, conocimientos y otros aspectos relevantes.

³ "Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático mexicano", de junio 3 de 1896; y "Reglamento" de esta Ley, de junio 19 de 1896. *Ibid.*, pp. 86-102.

Por primera vez el servicio exterior fue concebido como totalidad integrada las partes especializadas. Con la idea totalidad se estableció un sistema de vasos comunicantes entre la planta de la Secretaría incita en México y el personal diplomático y consular adscrito a las legaciones y consulados; y entre los servidores de ambos cuerpos. Es decir, se instituyó un proceso de relación entre quienes desempeñaban cargos relativos a las actividades funcionales y los puestos dedicados a las actividades institucionales, y entre quienes estaban ocupados en la diplomacia y la carrera consular. Por consiguiente, el Secretario del Ramo equivalía por cuanto categoría y privilegios a un Embajador, en tanto que el Subsecretario al Ministro Plenipotenciario. En el mismo sentido, un Jefe de Sección era análogo a un primer Secretario de Legación y a un Cónsul General, en tanto que un Oficial Primero a un Segundo Secretario y a un Cónsul Particular, y así sucesivamente.

Por cuanto a partes especializadas, los Cuerpos Diplomático y Consular siguieron regidos por disposiciones particulares como se venía haciendo de antiguo. La homologación entre cargos de actividad funcional y actividad institucional no era mecánica, pues se exigía a oficiales de la planta y miembros del servicio consular, que para desempeñarse en la diplomacia cubrieran todos los requisitos de ingreso exigidos a cualquier aspirante.

Las categorías del Cuerpo Diplomático siguieron las líneas fijadas en 1888, salvo la extinción del cargo de Enviado Especial y Ministro Plenipotenciario, y Encargado de Negocios *ad interim*. Además, en 1898 se suprimió la categoría de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, ocupando su lugar la de Embajador, hoy vigente.

La profesionalización del servicio público de la diplomacia llegó a su máximo nivel, tanto en el cuerpo en general, como en las categorías que lo integraban. Como cuerpo, se decretó la exclusividad de las funciones diplomáticas como actividad pública y se declaró incompatible con cualquier profesión, industria y oficio. Por cuanto a los cargos, la mejor muestra fue el puesto de Secretario, para el cual se exigió el título profesional de abogado y ser docto en materias tales como el derecho mexicano, derecho internacional y derecho privado, además del dominio de la historia de estas ramas de la jurisprudencia, sin descontar necesariamente conocer de economía política. Asimismo, los candidatos a ocupar este cargo debían hablar y escribir francés, y traducir inglés, alemán o alguna otra lengua útil en el servicio diplomático.

El ingreso al Cuerpo Diplomático significaba la entrada a lo que desde antes se concebía como la *carrera diplomática*; es decir, un curso profesional de

desempeño en la administración pública de lo exterior. Para incorporarse al servicio era menester aprobar un examen efectuado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya no en las escuelas públicas, toda vez que esta dependencia se reservaba el derecho de aceptar o rechazar los títulos y certificados presentados por los aspirantes. Las materias destinadas al examen de ingreso fueron detalladas rigurosamente, abarcaban desde temas generales referentes a los diversos ramos del derecho internacional, hasta los tratados internacionales más concretos, pasando por sucesos ciertamente significativos como los congresos y las negociaciones de paz.

A pesar de este notorio avance en el sector curricular de la carrera diplomática, el aspecto de promoción no tuvo un desarrollo paralelo. En el caso de las promociones, los requisitos se circunscribieron a consideraciones tales como el puesto máximo ocupado interinamente, la inteligencia mostrada y la importancia de los servicios prestados, así como la antigüedad en casos de igualdad de condiciones. Todo esto se dejaba a apreciaciones subjetivas, no a evaluaciones objetivas. Hay que resaltar, sin embargo, que al menos no se podía hacer descender a los funcionarios diplomáticos por debajo de su categoría actual, a menos que fuera por voluntad propia. En caso de igualdad de circunstancias, los candidatos admitidos en la carrera con las condiciones que la ley exigía, eran preferidos sobre los que se habían presentado después, es decir, se anteponía el principio de permanencia y antigüedad. Para regular el sistema de promociones, el escalafón establecido estaba integrado por información que contenía los títulos profesionales, los cargos desempeñados y los exámenes presentados, es decir, los datos necesarios para las promociones.

Aunque con retardo, el Cuerpo Consular mereció similares medidas de profesionalización, como lo observaremos en el capítulo siguiente.

Transformaciones en el siglo XX

Desde su nacimiento, el servicio exterior estuvo caracterizado por el desenvolvimiento de dos cuerpos de servidores públicos distintos: diplomáticos y cónsules. Sus progresos respectivos acentuaron las diferencias entre ambos cuerpos, al tiempo que los servidores públicos asignados a uno y otro se desempeñaban con base en tareas gradualmente más diferenciadas. Inclusive, el tránsito del Cuerpo Consular al Cuerpo Diplomático, o de servidores de la planta de la Secretaría al segundo, estaba cuidadosamente reglamentado.

En 1922 se llevó a cabo una nueva reforma al servicio exterior, que organizó al Cuerpo Diplomático de la siguiente manera:

Embajadores

Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios

Ministros residentes

Encargado de negocios.⁴

Estos cargos fueron definidos como propios de mandatarios de las Repùblica en el país en los cuales se desempeñaban, al tiempo que esta nueva clasificación distingüía a los embajadores, y los enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios. Esta distinción significó, al mismo tiempo, una diferencia establecida entre las misiones del servicio exterior entre embajadas y legaciones. La distinción sustancial era que los titulares de las embajadas, además tenían la representación personal del Presidente de la Repùblica. Igualmente, tocaba al Primer Magistrado nombrar a estos servidores públicos.

El Cuerpo Diplomático fue conceptualizado como el grupo de funcionarios encargados de la representación diplomática; además de los servidores públicos arriba mencionados, comprendía a los siguientes funcionarios:

Consejero

Primer Secretario

Segundo Secretario

Aspirante a la Carrera Diplomática.

Las misiones diplomáticas fueron integradas también por agregados diplomáticos para desempeñarse en una variedad de comisiones, en el entendido de que estos cargos se cumplían de manera honorífica y como preparación para ingresar a la carrera diplomática. Los agregados militares y de la marina nacional fueron categorizados como parte del Cuerpo Diplomático de manera accidental.

De conformidad con el derecho internacional, se confirió al Secretario de Relaciones Exteriores la calidad de Embajador y al Subsecretario y al Oficial Mayor, de Ministro Plenipotenciario y Ministro Residente, respectivamente.

⁴ "Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano", de enero 9 de 1922. "Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano", de enero 17 de 1922. *Ibid.*, pp. 329-333 y 334-355.

El resto de las equivalencias eran las siguientes: Abogado consultor y Jefes de los Departamentos Diplomático y Consular, y del Protocolo; Consejero; Primer Ayudante del Protocolo y Jefes de Sección de los Departamentos Diplomático y Consular; Primer Secretario; Segundo Ayudante del Protocolo; Segundo Secretario; y Tercer Ayudante del Protocolo; Aspirante a la Carrera Diplomática.

Como lo adelantamos, la mencionada reforma estableció el ingreso a la carrera diplomática a partir del cargo de Aspirante a Consejero, o Aspirante a la Carrera Diplomática, y en tal calidad la Secretaría de Relaciones Exteriores los comisionaba en sus diversas misiones en el extranjero. Una vez transcurridos dos años de ejercicio en esta categoría eran promovidos, habiendo vacante, como Segundo Secretario de Legación. Este período de tiempo se reducía a un sólo año cuando el Aspirante hubiera formado con anterioridad parte del personal de la Secretaría por dos años, como agregado diplomático o empleado de alguna misión, o de la propia Secretaría. Para dar cabida a esta nueva categoría, fue suprimido el cargo de Tercer Secretario y quienes lo ocupaban fueron asimilados en calidad de aspirantes con el empleo en él implicado.

Por cuanto al régimen de promoción, fue estatuido el procedimiento de ascenso para los cargos de Consejero y de Primer y Segundo Secretario de Legación, por rigurosa escala. El ascenso de Segundo a Primer Secretario demandaba que el funcionario se hubiera desempeñado por un lapso mínimo de tres años, en tanto que el progreso de Primer Secretario a Consejero exigía un mínimo de cinco años. Tanto el caso del Aspirante como del Secretario en situación de ascenso, se prescribía como requisito el merecimiento y la aptitud, más que la antigüedad. Fue prohibido el ingreso de familiares cercanos del Jefe de Misión, y que mujeres se desempeñaran en condición de empleadas. Con respecto a los extranjeros, se dispuso que sólo podían desempeñarse como consultores e intérpretes.

En todo caso, las divisas más valiosas para avanzar en el escalafón fueron la eficiencia, aptitud para el cargo, y capacidades científicas y literarias, pero se dejaba su ponderación a los jefes de los postulantes sin la mediación más adecuada del juicio de un sínodo *ad hoc*.

La permanencia de estos funcionarios estaba garantizada como integrantes del Cuerpo Diplomático, por medio de un procedimiento justificado de despido que exigía una o varias de estas cinco condiciones: el peso de una condena de tipo criminal; matrimonio con una mujer de la nacionalidad del país extranjero donde se desempeñaba la función, sin previo aviso a la Secretaría; compra de

bienes raíces sin licencia de la secretaría; por infracción grave de sus deberes oficiales; mala conducta; o abandono de cargo.

Una condición laboral transitoria llamada *disponibilidad*, contribuía a la permanencia de los servidores del cuerpo hasta por cinco años, dentro de los cuales podían ser nuevamente nombrados en cargos del servicio exterior. Los consejeros tenían la preferencia para nombramiento en caso de disponibilidad, cuando hubiera igualdad de circunstancias. Sin embargo, una vez transcurridos los cinco años quedaban separados definitivamente, siempre y cuando durante este lapso no hubieran habido vacantes. La disponibilidad tenía por causa la supresión de la Legación o el cargo del caso; la solicitud del interesado; la resolución del Ejecutivo; o la aceptación de un cargo público diverso a los de la Secretaría.

Igualmente, el Cuerpo Diplomático fue protegido por el mandato que ninguno de sus miembros fuera ubicado en un cargo inferior al que disfrutaba, salvo por su anuencia, y que en caso de igualdad de circunstancias para casos de vacantes, la preferencia sería para sus miembros.

Se renovó para el Cuerpo Diplomático el procedimiento de pensión, atendiendo el número de años de servicio. Para los diplomáticos que hubieran ejercitado cargos del servicio por más de 24 años, la pensión vitalicia alcanzaba hasta del 50% del sueldo; y así decrecientemente hasta los servidores que hubieran laborado por cuatro o más años, que obtenían un beneficio de cuatro meses de salario del último sueldo devengado. La pensión cesaba en caso de muerte, por un delito grave o por el ejercicio de un cargo público.

Aunque antiguamente el ingreso al Cuerpo Diplomático se realizaba mediante examen, a partir de 1922 se efectuó por medio del procedimiento de concurso público y selectividad competitiva.⁵ La carrera daba comienzo con el cargo de Aspirante a la Carrera Diplomática y se debían demostrar conocimientos referentes a la instrucción primaria, además de otros más específicos, tales como hablar y escribir correctamente español e inglés o francés, y traducir otra lengua viva que se juzgara útil para el ejercicio de la diplomacia. También se exigía el dominio de materias relativas a la geografía universal y de México, historia general y de México, contabilidad, economía política general y nacional, así como derecho internacional público y privado. Debía demostrarse conocer la Constitución Política y la organización administrativa de México, y las leyes y reglamentos

⁵ Dirección General del Servicio Exterior, "Legislación del Servicio Exterior Mexicano", Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 155.

relativos a las funciones diplomática y consular. Finalmente, era menester comprobar el dominio de los tratados internacionales más importantes, así como aquellos signados entre México y otros países. Sólo en caso en que se presentara un único candidato, los conocimientos podían ser avalados mediante certificación y títulos, salvo el dominio del español y los idiomas extranjero, que requerían forzosamente del examen.

El examen de ingreso era presentado ante un jurado de tres miembros nombrados por el Secretario de Relaciones Exteriores, y constaba de pruebas orales y escritas. Una vez realizadas las pruebas, eran admitidos los postulantes que hubieran obtenido las puntuaciones más elevadas y en caso de igualdad de circunstancias, a quienes se desempeñaran en el servicio diplomático. En caso en que el empate ocurriera entre miembros del servicio, se prefería a quien hubiera tenido un mejor desempeño, o fuera mayor de edad, o entre casados quien lo estaba con una mujer mexicana.

Los jefes de misión, por su parte, eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Por lo tanto, reclamaban criterios de ingreso distintos a los anteriores, que eran por cierto muy laxos: nacionalidad mexicana y 30 años de edad, e incluso el nombramiento se podría hacer al margen del Cuerpo Diplomático de convenir de tal modo al servicio. Una vez prestados servicios satisfactorios por más de cinco años, estos jefes eran nombrados como consejeros.

Se estableció la distinción entre los cargos de funcionarios y los puestos de empleados. Funcionarios eran aquellos que se desempeñaban desde el cargo de Jefe de Misión hasta Aspirante a la Carrera Diplomática; los empleados todos los demás. No quedaba claro, sin embargo, cuál era el criterio en que se fundaba tal distinción.

A partir de 1922 fue suprimido el uniforme que obligatoriamente debían vestir los miembros del Cuerpo Diplomático, según se había prescrito desde hacía casi un siglo.⁶

⁶ El uso de uniformes en el Cuerpo Diplomático se remonta a octubre 23 de 1835, en que se expidió el "Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano". Luego siguieron estas disposiciones: "Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular Mexicano", de septiembre 30 de 1853; "Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático", de diciembre 6 de 1865; "Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular del Imperio mexicano", de diciembre 6 de 1865; reforma del "Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático mexicano", de febrero 27 de 1896; reforma del "Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular mexicano", de julio 23 de 1896. Todos estos Reglamentos están recogidos en la *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior mexicano*, tomo I.